

**Conseil National de Financement Populaire (KNFP)
Programme pour la Relance de l'économie en transition
(PRET/DAI/USAID)**

**CADRE JURIDIQUE
DES INSTITUTIONS DE MICRO-FINANCE
NON-COOPERATIVES**

**Claude FALGON, HORUS Banque et Finance / PRET-DAI
avec la collaboration de William GUSTAVE, KNFP**

Novembre 1999

SOMMAIRE

ABRÉVIATIONS	3
---------------------------	----------

1. INTRODUCTION	4
------------------------------	----------

2. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE : SITUATION ACTUELLE	9
---	----------

2.1. DROIT COMMUN	9
--------------------------------	----------

2.1.1. ASSOCIATIONS	9
---------------------------	---

2.1.2. ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES - ONG	13
---	----

2.1.3. FONDATIONS	16
-------------------------	----

2.1.4. SOCIÉTÉS	17
-----------------------	----

2.1.5. COOPÉRATIVES	17
---------------------------	----

2.2. RÉGLEMENTATION BANCAIRE	20
---	-----------

2.2.1. LE « DÉCRET-LOI BANCAIRE » (DÉCRET DU 14 NOVEMBRE 1980)	20
--	----

2.2.2. LES BANQUES D'ÉPARGNE ET DE LOGEMENT	21
---	----

2.2.3. LE BUREAU DE CRÉDIT AGRICOLE	22
---	----

2.2.4. SOCIÉTÉS FINANCIÈRES DE DÉVELOPPEMENT	23
--	----

2.2.5. LA RÉGLEMENTATION PRUDENTIELLE	24
---	----

2.2.6. LA RÉGLEMENTATION DE L'ACTIVITÉ	28
--	----

2.2.7. LE PROJET DE LOI SUR LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT	29
--	----

3. PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION DU CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE	31
---	-----------

3.1. DROIT COMMUN	30
--------------------------------	-----------

3.2. DROIT BANCAIRE : MAINTIEN DE LA LOI BANCAIRE ACTUELLE (OPTION 1)	35
--	-----------

3.3. DROIT BANCAIRE : NOUVELLE LOI BANCAIRE (OPTION 2)	39
---	-----------

4. NORMES DE GESTION	51
-----------------------------------	-----------

4.1. SITUATION ACTUELLE	51
--------------------------------------	-----------

4.2. PROPOSITIONS	52
--------------------------------	-----------

ABREVIATIONS

ACLAM	Action Contre la Misère
ACME	Association de Crédit pour la Micro-Entreprise
AFD	Agence Française de Développement
BCA	Bureau de Crédit Agricole
CNC	Conseil National des Coopératives
BID	Banque Inter Américaine de Développement
BRH	Banque de la République d'Haïti
COD/EMH	Coordination Développement Église Méthodiste d'Haïti
CRS	Catholic Relief Service
DAI	Development Alternative Incorporated
DID	Développement International Desjardins
FHAF	Fondation Haïtienne d'Aide à la Femme
GRAIFSI	Groupe d'Appui pour l'Intégration de la femme du secteur Informel
IMF	Institution de microfinance
IPC/MCN	IPC / Micro-crédit National
KNFP	Conseil National de Financement Populaire
KOFIP	Collectif de Financement Populaire
MEDA	Association Mennonite de Développement Économique
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération Extérieure
PRCMH	Projet de Revitalisation des Coopératives et Mutuelles en Haïti
PRET	Programme pour la Relance de l'Économie en Transition
S.A.	Société Anonyme
S.F.	Société Financière
S.F.D.	Société Financière de Développement
UCAONG	Unité de Coordination et d'Appui aux Organisations Non Gouvernementales
UE	Union Européenne

1. INTRODUCTION

(1) Ce rapport consigne les constats et conclusions d'une mission de 10 jours en Haïti, pour le compte de PRET/DAI et le KNFP, consacrée à l'environnement législatif et réglementaire des institutions de microfinance non-coopératives.

Un atelier a été organisé en juillet 1999, par le Bureau de Crédit Agricole (BCA) concernant le secteur de la microfinance. Cet atelier a mis en évidence les faiblesses du cadre législatif et réglementaire dans lequel évoluent les différentes institutions de microfinance et la nécessité de se pencher particulièrement sur celui qui concerne les institutions de microfinance non coopératives, avec un souci de cohérence d'ensemble.

Suite à cet atelier, le KNFP et PRET/DAI ont engagé une réflexion pour l'identification des options possibles en matière de réglementation des IMF non coopératives. Cette réflexion s'est déroulée en deux temps :

- une première analyse comparative du cadre juridique et réglementaire des IMF non coopératives dans 6 pays en développement ;
- la présente étude, réalisée au cours d'une mission de 10 jours en Haïti pour prendre en compte les spécificités du secteur financier et de l'environnement légal et réglementaire en Haïti.

(2) Le secteur de la microfinance en Haïti est diversifié. Il convient de distinguer le secteur coopératif et le secteur non-coopératif.

La distinction entre secteur coopératif et secteur non-coopératif est nécessaire dans une présentation et une analyse de la situation de la microfinance en Haïti. En effet :

□ Le secteur coopératif

- est couvert actuellement par une loi spécifique, qui s'applique indifféremment du secteur d'activité des entreprises coopératives : coopératives de services agricoles, coopératives ouvrières de production (industrie) ou caisses d'épargne et de crédit. Ces dernières font l'objet d'une section dans la loi, sous l'intitulé de Caisses Populaires ;

- représente la majeure partie des institutions de microfinance (voir point (3) ci-après) ;
 - se fonde sur une méthodologie qui conduit à une collecte d'épargne volontaire significative.
- **Le secteur non-coopératif est hétérogène et peut être caractérisé comme suit :**
- statuts juridiques divers et manquant de clarté dans de nombreux cas ;
 - relativement petit nombre, en ce qui concerne les structures ayant pour projet de devenir des institutions de microfinance viables (voir point (4) ci-après) ;
 - dans la plupart des cas, approche crédit, sans autre collecte d'épargne que celle qui peut être exigée pour accéder au crédit.

(3) Les coopératives d'épargne et de crédit représentent la majeure partie du secteur. Leur nombre serait d'environ 370.

Le nombre de coopératives d'épargnes et de crédit est incertain malgré l'obligation d'enregistrement et de supervision, mais il est estimé à environ 370, dont 61 sont encadrées par DID dans le cadre du « Projet de Revitalisation du Mouvement Coopératif Haïtien » (PRMCH).

Les Caisses Populaires opèrent dans un cadre réglementaire spécifiant les modalités de fonctionnement des coopératives et les autorisant explicitement à collecter des dépôts de leurs membres. La situation des coopératives n'est cependant pas homogène :

- certaines se sont constituées spontanément et sans agrément du CNC ; plusieurs témoignages font état de « fausses coopératives » créées par des promoteurs individuels et ne respectant ni l'esprit ni la lettre du droit coopératif ;
- l'activité d'épargne et crédit est conduite à un niveau et selon des modalités de gestion très diverses ; les caisses populaires encadrées par DID ont adopté une méthodologie et une organisation éprouvées dans de nombreux pays, très exigeante, et ne pouvant être mise en œuvre qu'avec des salariés compétents, encadrés et permanents ; d'autres coopératives, non encadrées, sont organisées de manière beaucoup plus informelle.

Une étude récente dont les résultats seront publiés sous peu a recensé 347 Caisses Populaires. Une analyse par taille, mesurée par le volume d'épargne collectée, met en évidence la concentration de l'activité sur un petit nombre de caisses :

- 12 caisses disposent de 67% de l'épargne recensée ;
- et 34 caisses représentent de 85% de l'épargne recensée.

(4) Les institutions non-coopératives sont diversifiées tant du point de vue du statut que de la méthodologie de crédit appliquée.

Les activités de microcrédit sont conduites par des structures de statuts juridiques divers :

- banques commerciales ayant créé des activités de microfinance ;
- fondations ou ONG ;
- associations à but non lucratif ;
- institutions religieuses ;
- sociétés commerciales (sans agrément de banque).

Le secteur non-coopératif est en fort développement sous l'impulsion :

- des ONG, qui mettent en place des activités de microcrédit et ne collectent pas d'épargne volontaire mais demandent souvent une épargne, préalable ou au cours du remboursement du crédit, comme moyen de sécurisation du crédit ;
- des banques commerciales, qui ont déjà lancé des activités de microcrédit (BUH) ou s'approprient à créer des filiales spécialisées (SOGEBANK et UNIBANK).

PRET/DAI a effectué un recensement des principales institutions de microfinance. Les IMF non coopératives dont le volume d'activité est significatif sont une vingtaine. Seules 2 ou 3 d'entre elles n'ont pas répondu à l'enquête menée par PRET/DAI. Les principaux résultats sont consignés dans le tableau ci-dessous.

Nombre d'institutions non coopératives et caractéristiques par type de méthodologie

Méthodologie	Nb	Encours de crédit (M Gdes)	%	Prêt moyen	Épargne	%	Épargne par client
Banques communautaires	8	27,4	15%	1 669	6,7	46%	406
Groupes solidaires	7	18,9	11%	2 020	13,7	54%	1 978
Crédit direct individuel	11	133,0	74%	12 510	(a)		(a)
dt banques	2	61,9	34%	24 981	(a)		(a)
dt autres	9	71,1	40%	8 717			
Total		179,4	100%	16 526	20,4	100%	872

(a) L'épargne des «clients microcrédit» des banques commerciales n'a pas été comptabilisée. En réalité, elle existe mais il est impossible de la quantifier.

SOURCE : PRET/DAI/USAID ; Base de données, décembre 1999.

Les IMF non coopératives haïtiennes peuvent être regroupées en trois grandes familles :

☐ **Banques communautaires**

8 ONG appuient des réseaux de banques communautaires. Il s'agit de groupes d'une trentaine de personnes, autogérés, dotés d'un fonds de départ, qui octroient des crédits par cycle sous condition d'épargne forcée. Les intérêts collectés alimentent le fonds de roulement de la banque communautaire. Les banques communautaires sont les IMF qui accordent les plus petits prêts (1 669 Gdes en moyenne). Elles représentent 15% de l'encours de crédit des IMF non coopératives.

☐ **Groupes solidaires**

7 IMF fonctionnent sur la base de groupes solidaires de petite taille. Les crédits sont ici gérés par l'institution externe aux bénéficiaires et l'accès au crédit est subordonné à l'appartenance à un groupe solidaire dans lequel tous les membres sont solidairement responsables en cas de non remboursement d'un membre du groupe. Les systèmes de crédit solidaire accordent eux aussi des prêts de petite taille (2 020 Gdes en moyenne). Ils gèrent 11% de l'encours de crédit des IMF non coopératives.

□ **Crédit direct individuel**

Le crédit direct individuel est destiné à des clientèles qui ont besoin de crédits de montants plus importants. Deux banques ont mis en place des guichets spécialisés dans le microcrédit qui distribuent des crédits individuels ; leurs crédits sont les plus importants (24 980 Gdes en moyenne). Neuf autres institutions distribuent des microcrédits individuels directs, avec des prêts d'un montant moyen de 9 015 Gdes. Du fait du montant unitaire plus élevé des prêts, le crédit direct individuel représente les $\frac{3}{4}$ de l'encours de crédit des IMF non coopératives.

L'encours de crédit total des IMF non coopératives représente 89% de celui des 61 caisses populaires du PRMCH. L'épargne qu'ils collectent, en revanche, est très faible : 7% de celui des caisses du PRMCH.

2. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE : SITUATION ACTUELLE

Le cadre juridique des institutions de microfinance doit être examiné en distinguant :

- le droit commun, non spécifique au secteur financier, qui est cependant essentiel pour le bon fonctionnement de ce secteur ;
- le droit bancaire au sens large, qui concerne les institutions et les opérations financières.

En matière de droit commun, l'accent est mis ci-dessous sur le droit « institutionnel », définissant les formes d'organisations disponibles pour mener une activité telle que la microfinance :

- droit des associations et fondations ;
- droit des sociétés ;
- droit coopératif.

2.1. DROIT COMMUN

2.1.1. Associations

(1) Bien que le droit d'association soit garanti dans la constitution, il n'existe pas actuellement de texte juridique spécifique concernant les associations. Les associations, constituées dans le cadre du droit des contrats, ne disposent par conséquent pas de la personnalité morale et de la capacité juridique, sauf lorsqu'elles bénéficient de la reconnaissance d'utilité publique.

Le droit d'association, dans son principe le plus large, est reconnu par la Constitution. Aucun texte législatif ou réglementaire, ni même un document de l'exécutif, n'est venu préciser dans quelles conditions ce droit d'association pouvait s'exercer.

Des associations peuvent donc se former. En l'absence d'un droit spécifique aux associations, elles prennent alors la forme d'un simple contrat entre personnes physiques décrivant l'objet de leur groupement et les conditions dans lesquelles elles souhaitent poursuivre cet objet. L'acte constitutif et les statuts peuvent être en conséquence rédigés de manière totalement libre, dans le cadre du droit commun. L'ensemble relève du droit des contrats et conventions (Code Civil).

L'Administration (notamment le Ministère des Affaires Sociales) délivre une « attestation de fonctionnement », qui, en quelque sorte, constitue une certaine reconnaissance d'existence permettant à l'association d'effectuer certaines démarches et actes civils (par exemple l'ouverture d'un compte bancaire). Il semblerait (mais le consultant n'a pas disposé des textes) que cette attestation est émise dans le cadre de la loi sur les syndicats. L'utilisation de cette procédure pour une association impliquée dans la micro-finance apparaît impropre. Son utilisation ne peut s'expliquer que par les lacunes du droit des associations.

Une association, munie de cette pièce administrative, peut fonctionner, en pratique, quoique du point de vue juridique elle ne dispose pas de la personnalité morale (« personnalité civile » selon formulation Haïtienne).

La loi sur la reconnaissance publique (8 juillet 1921) précise :

- **Les conditions dans lesquelles les travaux de l'État ou des institutions ou des œuvres peuvent être reconnus d'utilité publique :**
 - elle peut concerner, notamment, « les institutions et œuvres visant à la réalisation d'un bien public par des moyens privés : ... associations syndicales agricoles, ... celles dont le but est de favoriser l'esprit d'épargne et d'assistance mutuelle ... » ;
 - cette reconnaissance est accordée par Arrêté du Président de la République, sur proposition du Ministre compétent à qui la requête doit être adressée avec toutes les pièces à l'appui ;
 - l'association doit exister depuis plus d'un an et doit disposer de ressources suffisantes pour réaliser son objet.

- ***Les avantages conférés par cette reconnaissance d'utilité publique :*** il s'agit essentiellement, pour les institutions privées, de l'obtention de la « personnalité civile » ;

- *Les contreparties de ces avantages* : il s'agit du contrôle de la comptabilité de ces associations par le Ministère de l'Intérieur.

→ **Note** : *La reconnaissance d'utilité publique d'une association de microfinance est un moyen inadapté pour l'obtention de la personnalité civile :*

- *les textes étant anciens, le microcrédit n'apparaît bien évidemment pas ni explicitement ni implicitement dans les objets justifiant cette reconnaissance ; ceci pourrait être mis à jour pour tenir compte de la nouvelle politique de développement économique du pays ;*
- *la procédure de reconnaissance d'utilité publique est actuellement lourde : elle implique le dépôt d'une demande auprès du ministère concerné (ici probablement le Ministère des Finances) et transmission à la Présidence pour décision sur avis motivé ;*
- *la reconnaissance d'utilité publique est accordée de manière très exceptionnelle ;*
- *un des critères de décision est la preuve de l'existence de ressources suffisantes pour conduire l'objet de l'association ; ceci est difficile dans le cas des institutions de microfinance puisque la personnalité civile est nécessaire pour mobiliser de telles ressources ;*
- *la reconnaissance d'utilité publique place l'association sous le contrôle du Ministère de l'Intérieur qui ne dispose pas des compétences pour assurer la supervision d'une telle activité ;*
- *enfin, elle n'est possible qu'après un an d'existence ce qui entrainerait au mieux une reconnaissance d'une association après deux ans d'existence.*

(2) Un projet de loi sur les associations est prêt. Selon ce projet, la constitution d'une association bénéficiant de la personnalité civile ne nécessiterait pas d'autorisation, mais la possibilité, pour les Autorités, de retarder voire d'empêcher l'attribution de la personnalité civile à une association dûment constituée serait réelle.

Un projet de loi est finalisé. Sa préparation a fait intervenir les acteurs de la société civile. Il est largement inspiré de la loi Française de 1901, notamment en ce qui concerne la procédure de création et de déclaration.

Les principales dispositions du projet de loi sont les suivantes :

- ❑ « Une association est une convention par laquelle plusieurs personnes mettent en commun ... leurs activités et leurs idéaux, dans un but non lucratif, c'est à dire dans un but autre que de partager des bénéfices » ;
- ❑ « Toute association peut se former librement sans autorisation ni déclaration préalable. Elle jouit de la capacité juridique si elle se conforme aux dispositions des articles ... de la présente loi » ; ces articles stipulent que :
 - l'association doit comporter au moins trois membres,
 - l'association doit disposer d'une assemblée délibérative et d'une instance dirigeante,
 - ses statuts contiennent certaines informations et dispositions quant à son fonctionnement,
 - sa dénomination est dans l'une des deux langues officielle ;
- ❑ Une association doit avertir la Mairie des communes dans lesquelles elle intervient ; elle est inscrite à la Mairie de la commune de son siège ;
- ❑ Toute association est tenue d'avoir une carte d'immatriculation fiscale, délivrée sur présentation, notamment, du certificat d'inscription ;
- ❑ La possibilité d'édicter d'autres lois ou décrets spécifiques concernant des associations est laissée ouverte ; c'est dans ce cadre que pourront être réglementées les associations reconnues d'intérêt public ou les ONG.

➔ **Note 1 :** *Une totale liberté est laissée quant à l'objet de l'association à condition que cet objet soit légal et poursuivi sans but lucratif.*

➔ **Note 2 :** *La rédaction de ce projet de loi traite de manière subtile les conditions de constitution d'une association et de l'obtention de la personnalité civile. Les principes de liberté de constitution et d'obtention automatique sont clairement stipulés dans le texte mais les procédures administratives semblent pouvoir constituer une limite pratique à ce droit :*

- *l'association peut se former librement sans autorisation ni déclaration, mais elle ne dispose pas alors de la personnalité civile ; or l'obtention automatique de cette*

personnalité civile constitue la principale, sinon la seule, avancée attendue du nouveau texte de loi.

- *l'obtention de la personnalité civile n'est soumise à aucune condition, hormis de forme : il suffit d'une inscription sur un registre de la mairie. Le terme inscription est clair et exclut toute notion d'autorisation ou d'agrément. Néanmoins, cette inscription n'est pas immédiate et un certificat d'inscription doit être émis par la mairie dans un délai de 60 jours. Ce certificat d'inscription vaut « reconnaissance légale », terme très ambigu qui pourrait laisser penser qu'il y a de la part de la mairie examen sur l'opportunité d'une telle association. L'inscription est une tâche administrative suite à un acte déclaratif de l'association. C'est le certificat d'inscription qui confère la personnalité civile à l'association. A contrario, l'association n'en dispose pas tant qu'elle n'a pas reçue le certificat d'inscription. Le refus de reconnaissance (donc d'inscription) est évoqué par la loi, par un article qui stipule que ce refus doit être motivé et notifié par écrit. Aucun motif de refus d'inscription n'est stipulé dans la loi, hormis le fait que l'objet doit être licite. En cas de refus ou de retard, l'association peut placer un recours auprès des tribunaux. L'obtention de la personnalité civile n'est cependant pas immédiate et semble toujours soumise à la réception du certificat d'inscription.*
- *la personnalité civile étant nécessaire pour ester en justice et pour recevoir des dons et legs, les mairies disposent par conséquent du droit de bloquer la création de toute association. La portée de ce blocage sera limitée pour les associations à vocation nationale, par le fait qu'il existe de nombreuses municipalités et que le siège peut être fixé pour éviter une opposition non fondée. Ce blocage pourrait être plus contraignant pour les associations à vocation locale, notamment en milieu rural.*

2.1.2. Organisations Non Gouvernementales - ONG

(1) Le terme ONG ne recouvre pas en droit haïtien un type d'institution spécifique mais plutôt un statut assorti de privilèges fiscaux et douaniers, accordés en raison d'une finalité de développement.

Les ONG sont régies par la loi du 5 Octobre 1989 dont les principales dispositions sont les suivantes :

- Les ONG sont définies par leur finalité : « Sont désignés par ... ONG toutes institutions ou organisations privées, apolitiques, sans but lucratif, poursuivant des objectifs de

développement aux niveaux national, départemental ou communal et disposant de ressources pour les concrétiser ».

- Les ONG peuvent se constituer en association ou fédération (ces termes ne sont eux-mêmes pas définis).
- La reconnaissance du statut d'ONG est de la compétence conjointe des Ministères de la Planification et de la Coopération Externe, de la Défense, et des Affaires Étrangères et du Culte. Le MPCE est responsable de la coordination et de la supervision des activités des ONG.
- La reconnaissance d'une ONG :
 - est soumise à un certain nombre de formalités, dont la production d'une garantie de 50 000 Gdes ;
 - fait l'objet d'un acte Officiel, signé et publié par le Journal Officiel.
- Le statut d'ONG confère un certain nombre d'avantages, concernant essentiellement une exonération d'impôts et de droits de douane.
- Bien que la personnalité civile ne leur soit pas conférée explicitement, la loi autorise les ONG à posséder des biens en Haïti, en relation directe avec la réalisation de leur programme. Deux interprétations peuvent être avancées, sans qu'il soit possible de trancher :
 - puisque les ONG peuvent posséder des biens, elles disposent de la personnalité civile ;
 - ou au contraire, si elles disposaient de la personnalité civile, de par l'obtention du statut ONG, il ne serait pas nécessaire à la loi de les autoriser à posséder des biens ; cet argument est encore renforcé par le fait que ce droit d'acquisition est limité aux biens qui sont propres à la réalisation de leur programme.
- les ONG ont pour obligation d'adresser leur rapport annuel d'activité et la programmation de leurs activités au MPCE.
- enfin, aucune mention n'est faite concernant la réalisation d'opérations de collecte d'épargne ou de crédit. Il faut en conclure que les ONG sont dans le droit commun, celui de la loi « bancaire », et ne sont pas autorisées à collecter des dépôts du public mais peuvent réaliser des opérations de crédit.

→ **Note :** La loi de 1982 était de ce point de vue plus cohérente que la loi actuelle du point de vue juridique puisqu'elle reconnaissait l'existence d'institutions de natures différentes (congrégations, missions, associations, établissements, sociétés civiles) et définissait les

conditions dans lesquelles elles pouvaient être qualifiées d'ONG et ainsi bénéficier de privilèges (fiscaux) entraînant en contrepartie des obligations (production d'information sur leurs activités).

(2) Un projet de loi a été préparé. Il définit les ONG comme des associations déclarées à statut spécial, bénéficiant de privilèges et soumises à des obligations spécifiques. Un article de ce projet les autorise explicitement à effectuer des opérations de crédit, sous réserve de la réglementation concernée.

Un projet de loi a été préparé et devrait être soumis au parlement après adoption de la loi sur les associations. Ce projet :

- **Clarifie la nature juridique des ONG** en les définissant comme des associations, émanant de la société civile, apolitiques, à but non lucratif et non discriminatoire, constituées de façon permanente en vue de poursuivre des objectifs de développement humain durable avec la participation et au bénéfice des populations concernées. Une ONG est une association de développement économique et social bénéficiant de privilèges et soumise en contrepartie à des obligations.
- **Autorise les ONG à mener des opérations de crédit, sous réserve de la réglementation en vigueur.** Ce projet de loi entérine le fait que le microcrédit est un outil essentiel du développement économique à la base et qu'il constitue une des activités par lesquelles les ONG peuvent poursuivre leur objet. En même temps, la loi n'édicte aucune réglementation concernant cette activité. Le Ministère de la Planification a confirmé cette position de non-compétence en matière de réglementation financière et renvoie à une réglementation à édicter par les autorités monétaires et bancaires (MEF et BRH). Le MPCE limite ainsi sa compétence à la décision d'agrément des ONG, à la coordination et au suivi de leur activité, et au contrôle des dossiers de franchise douanière pour le compte du MEF.
- **Stipule qu'une association ne peut solliciter une reconnaissance au statut d'ONG qu'après une période de 2 ans** après son enregistrement et sur la base de son activité ; elle doit donc faire ses preuves avant de pouvoir bénéficier des privilèges octroyés aux ONG.
- **Accorde des privilèges fiscaux et douaniers** (« exonération d'impôts pour l'Organisation », « franchise douanière à l'importation de tous biens, dons et équipements nécessaires à la réalisation exclusive de leurs objectifs » [ainsi que] « sur les effets personnels des étrangers liés à l'Organisation et autorisés à travailler dans le pays »).

- **Crée un Comité National Mixte de Concertation et de Conciliation** réunissant les autorités et les ONG.

→ **Note** : *La disposition autorisant explicitement les ONG à faire du microcrédit, « sous réserve de la réglementation régissant la matière » apparaît peu nécessaire dans le contexte réglementaire actuel. En effet, dans le cadre de la loi bancaire actuelle le crédit n'est pas réglementé et les ONG peuvent être considérées comme autorisées à faire du crédit. Dans le cadre d'une nouvelle loi sur les établissements de crédit, une telle activité nécessitera probablement un agrément (cf. ci-après).*

2.1.3. Fondations

Les fondations sont régies par les lois du 9 Août 1934 et du 19 Septembre 1953, dont les principales dispositions sont les suivantes :

- *Les fondations sont en droit haïtien un acte d'affectation, temporaire ou perpétuel, de biens et de leurs revenus à la réalisation d'une idée, à la satisfaction d'un besoin de solidarité humaine, à la poursuite d'un but d'intérêt général ; « ces biens seront administrés sous le nom de fondation ». Une fondation n'est par conséquent pas, à propre titre, une institution.*
- A cette fin, le fondateur peut confier ces biens à un établissement existant ou créer un établissement spécifique (mais la loi ne précise pas quelle est la nature juridique de cet établissement). Par extension, l'établissement chargé de gérer ces biens selon l'acte est appelé « fondation » ;
- L'Acte de fondation est inscrit sur un registre spécial dans la commune du siège de la fondation ;
- Les fondations peuvent avoir un caractère d'utilité publique ou privée ; elles peuvent avoir un but scientifique, social, artistique, religieux ou de récréation ou tout autre but intellectuel.

→ **Note** : *Le fondateur ou le conseil de direction pourra demander que la personnalité civile soit accordée à la fondation en faisant une demande de reconnaissance d'utilité publique.*

2.1.4. Sociétés

(1) Le droit Haïtien reconnaît quatre types de sociétés, dites « en nom collectif », « anonyme », « en commandite simple » et « en commandite par actions ».

Les sociétés en nom collectif et en commandite ont pour caractéristique principale la responsabilité indéfinie, illimitée des gestionnaires, sur leurs biens propres, des engagements de la société. Dans le cas de la société en commandite les apporteurs de capitaux ne sont responsables que jusqu'à concurrence de leurs apports. Dans le cas de la société en nom collectif, l'ensemble des associés sont indéfiniment responsables sur leurs biens propres des engagements de la société. La non limitation de la responsabilité des actionnaires et gestionnaires fait de ces types de société un cadre inadapté aux institutions financières, et notamment aux IMF.

Les sociétés anonymes sont régies par la loi du 23 Août 1960 et le décret du 11 Novembre 1968. Les principales dispositions méritant d'être mentionnées sont les suivantes :

- Une société anonyme ne peut « exister et fonctionner qu'avec l'autorisation du Président de la République et avec son approbation de l'Acte Constitutif et des statuts des dites sociétés, après rapport par le Secrétaire d'État du Commerce et de l'Industrie ».
- Le capital minimal est de 5 000 Gdes pour les sociétés commerciales et 100 000 Gdes pour les sociétés industrielles et agricoles ; le capital doit être libéré dans les 5 années suivant la constitution.
- Il est fait obligation aux S.A. de constituer un fonds de réserve par prélèvement sur leurs bénéfices jusqu'à concurrence de la moitié du capital versé.

Aucune mention n'est faite des activités bancaires ou financières dans les textes concernant les sociétés anonymes.

2.1.5. Coopératives

(1) La Constitution fait explicitement référence à l'esprit coopératif. Les coopératives sont régies par un décret de 1981, qui inclut une section sur les coopératives d'épargne et de crédit, appelées « caisses populaires ».

La Constitution définit la République d'Haïti comme étant, notamment, « coopératiste ». Le coopératisme est une doctrine qui entend résoudre les problèmes sociaux par le

développement et la généralisation des coopératives. Le mouvement coopératif est donc légitimé au plus haut niveau du droit Haïtien.

Les principales dispositions régissant les coopératives sont les suivantes :

- La Société Coopérative est une Association de personnes physiques qui ayant reconnu la similitude de leurs besoins économiques s'unissent en vue de la satisfaction de ces besoins par le moyen d'une entreprise commune.
- Les coopératives sont fondées sur les principes suivants :
 - adhésion libre et coopération volontaire des membres ;
 - taux d'intérêt limité payable sur les parts sociales ;
 - contrôle démocratique : un homme une voix ;
 - ristourne perçue au prorata des affaires traitées avec la société ;
 - neutralité politique ;
 - opérations effectuées au comptant avec les sociétaires et usagers ;
 - éducation des membres.
- Les coopératives sont actives dans une circonscription territoriale.
- Les coopératives bénéficient de certains avantages :
 - exonération fiscale : impôt sur le revenu, droits d'accise, contribution foncière des propriétés bâties, patente ;
 - franchise douanière sur le matériel et l'équipement (ce dernier terme peut être interprété de manière large et s'appliquerait aux équipements de bureau et informatiques) ; la franchise douanière pour les véhicules est limitée aux véhicules industriels ou agricoles, ce qui ne bénéficierait pas aux caisses populaires ;
 - les coopératives ne sont pas exonérées de la taxe sur la masse salariale ;

Les coopératives d'épargne et de crédit (Caisses Populaires) sont régies par 10 articles supplémentaires du même décret dont les principaux points sont les suivants :

- Tout prêt doit être couvert par une garantie légale (par exemple délégation de créance et droit de prélèvement sur salaire pour les fonctionnaires et salariés du secteur privé).
- Tout prêt important doit être couvert par une obligation hypothécaire (la notion de prêt important n'est cependant pas définie).
- Le CNC contrôle les activités des caisses populaires.

- Les intérêts à payer sur les prêts consentis sont fixés à 12% par an (un décret a libéralisé les taux d'intérêt en mai 1995).
- Aucune exonération spécifique à la fiscalité bancaire n'est accordée. La TCA récemment étendue aux frais et commissions bancaires devrait ainsi être facturée aux clients. De même, l'impôt sur le revenu devrait être prélevé sur les intérêts versés aux membres et reversé au Trésor.

(2) Le mouvement coopératif est contrôlé par le Conseil National des Coopératives sous tutelle du Ministère de la Planification et de la Coopération Extérieure.

Le CNC a été créé et est régi par le décret du 31 mars 1981. Il est placé sous tutelle du MPCE. Ses attributions sont notamment :

- autorisation de fonctionnement des sociétés à caractère coopératif ;
- supervision du respect du droit coopératif ;

Le Service de Crédit et d'Assurance des Coopératives a notamment pour mission :

- de fournir les ressources financières nationales ou extérieures nécessaires à l'essor du Mouvement Coopératif ;
- de contrôler et superviser d'une façon plus spécifique le fonctionnement des caisses populaires ;
- de donner son accord pour l'octroi des prêts aux sociétés coopératives.

➔ **Note :** *Dans les faits, les faibles capacités réelles d'intervention du CNC rendent inopérante cette réglementation, y compris en ce qui concerne la supervision financière des caisses populaires pour lesquelles une réelle supervision se justifierait.*

2.2. REGLEMENTATION BANCAIRE

2.2.1. Le « Décret-loi Bancaire » (Décret du 14 Novembre 1980)

(1) Le « décret-loi bancaire » définit ce qu'est le métier de banque et spécifie les conditions auxquelles sont soumises les sociétés faisant métier de banque. Il autorise explicitement d'autres personnes que les sociétés à exercer le métier de banque.

Le décret-loi bancaire constitue, comme il est d'usage, le cadre législatif « ombrelle » régissant, partiellement, le secteur financier. Le champ d'application du décret loi bancaire est limité au métier de banque, défini dans un sens restrictif, et plus particulièrement aux sociétés commerciales exerçant ce métier de banque. Les principales dispositions en sont les suivantes :

- « Est considérée comme Banque l'Entreprise ou Établissement dont la profession habituelle est le commerce de l'argent, et qui, à cet effet, reçoit du public, sous forme de dépôt, des fonds qu'il emploie pour son propre compte en opérations de crédit, d'escompte ou en opérations financières ».
- « L'exercice de la profession bancaire est permis tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales. Les sociétés ayant pour objet l'exploitation de Banque, cependant, ne seront autorisées à fonctionner que si elle sont organisées en vertu du présent décret ».
- « ... la BRH jugera dans quelle mesure il importe d'étendre l'application de la Loi à des entités se livrant à des activités assimilables à des opérations de banques ».
- Toute entreprise de Banque est soumise à autorisation. Mais les renseignements à fournir laissent peu de place à l'exercice du métier de Banque par une association ou une personne physique (montant de capital payé...).
- Le capital minimal d'une société de banque est de :
 - 5 millions Gdes, entièrement libéré, pour les banques commerciales ;
 - 7,5 millions Gdes pour les banques d'affaires ;
 - 2,5 millions Gdes pour les banques d'épargne.
- Toute banque doit maintenir un compte de réserve de capital, par prélèvement annuel de 10% du bénéfice jusqu'à cette réserve atteigne 50% du capital.

- La BRH est chargée d'édicter et de communiquer une réglementation prudentielle par voie d'instructions. Elle est également chargée de la supervision des banques.
- Les banques doivent soumettre des états financiers mensuellement.
- La BRH gère la chambre de compensation.

→ **Note 1 :** *Le décret-loi définit les banques, et par conséquent son champ d'application, par le fait de recevoir des dépôts du public ET de les employer pour son propre compte, notamment par l'octroi de crédits. La seule activité d'octroi de crédit sur des ressources propres ou externes non assimilées à des dépôts (émissions d'obligations ou autres titres, emprunts à des institutions financières, réescompte...) n'est pas considérée comme une activité de banque. En conséquence, les institutions de crédit (sans collecte de dépôts) ne sont pas concernées par le décret-loi. Toute personne physique ou morale peut exercer une activité de crédit, sans demande d'agrément ni supervision de la BRH.*

→ **Note 2 :** *La BRH a confirmé dans un entretien qu'elle serait tenue d'examiner une demande d'agrément de banque de la part d'une association ou d'une personne désirant exercer ce métier à titre personnel, c'est à dire en étant directement et indéfiniment responsable sur ses propres biens. L'instruction d'une telle demande ne serait guidée par aucun texte actuellement en vigueur.*

2.2.2. Les Banques d'Épargne et de Logement

(1) Les banques d'épargne et de logement ont pour objet la mobilisation de l'épargne publique en vue de l'octroi de prêts hypothécaires à moyen et long terme pour l'acquisition, la construction ou la restauration d'immeubles.

Les BEL sont régies par la loi du 28 Août 1984 dont les principales dispositions sont les suivantes :

- elles doivent être des sociétés anonymes ou des sociétés anonymes mixtes ;
- le capital minimal est de 2,5 millions G, entièrement libéré à la BRH ;
- les BEL doivent respecter la réglementation prudentielle de la BRH ;

- les BEL peuvent présenter au réescompte tout effet à moyen ou long terme, garanti ou non par une hypothèque ou un gage ;
- 70% du portefeuille doit être composé de crédits hypothécaires ;
- les BEL bénéficient d'une exonération fiscale générale pendant 10 ans, à l'exception des droits de douanes et de la TCA ;
- les BEL pourront obtenir de la BRH une réduction des taux de réserves obligatoires, pouvant aller jusqu'à 50% des taux exigés des banques commerciales.

2.2.3. Le Bureau de Crédit Agricole

(1) Le BCA est un service public doté de l'autonomie financière et de la personnalité civile.

Le BCA est régi par la Loi du 17 décembre 1963, dont les principales dispositions sont les suivantes :

- Le BCA est « un service public doté de l'autonomie financière et de la personnalité juridique » ;
- Les ressources financières du BCA peuvent être diverses : revenus des meubles et immeubles, crédits budgétaires, dons et libéralités, fonds confiés en dépôts, revenus des fonds, capitaux par escompte de son portefeuille d'effet et de titres, produits d'emprunts ;
- Les activités de crédit sont réglementées comme suit :
 - crédit court terme de 1 à 12 mois, moyen terme de 1-7 ans, jusqu'à 15 ans pour les coopératives agricoles ;
 - taux d'intérêt maximum fixé à 8%.
- Le BCA peut « subordonner à la responsabilité solidaire des membres des coopératives agricoles l'attribution de prêts à ces groupements » ;

➔ **Note :** *La limitation des taux est, en principe, annulée par le décret-loi du 17 mai 1995, libéralisant les taux d'intérêt.*

2.2.4. Sociétés Financières de Développement

(1) La création des sociétés financières de développement répond à l'objectif de faciliter l'accès au crédit à un éventail plus large de secteurs de l'économie nationale en particulier le secteur des petites et moyennes entreprises.

L'objectif du législateur en créant les Sociétés Financières de Développement (SFD), par la loi du 30 Août 1982, était d'ouvrir l'accès au crédit à un public plus large. La clientèle visée par la création des SFD est constituée des petites et moyennes entreprises.

Les principales dispositions de la loi régissant les SFD sont les suivantes :

- « Une SFD est toute société de capitaux qui a pour objet de promouvoir, de financer et d'établir sur des bases rationnelles le fonctionnement d'entreprises capables de contribuer au développement économique national ».
- « Les SFD ... sont soumises aux lois et règlements régissant ... [les] sociétés par actions ».
- Le capital social minimal est fixé à 5 millions Gdes, qui doit être libéré à moitié.
- Aucun actionnaire ne peut posséder plus de 10% du capital.
- Les SFD ne sont pas des banques : elles ne sont pas autorisées à recevoir des dépôts et ne sont pas assujetties au maintien de réserves légales à la BRH.
- Les SFD peuvent mobiliser des fonds par voie d'emprunt bancaire ou par émission d'obligations et placer leur liquidités dans le système bancaire ou sur les marchés financiers.
- Les SFD sont autorisées à « recevoir des libéralités, obtenir des avances de fonds et des prêts remboursables ou non, d'institutions étrangères, gouvernementales ou non gouvernementales ».
- Les prêts accordés peuvent être garantis par des « gages sans déplacement » (gage sans dessaisissement).
- Les prêts à court terme consentis sur gage sans déplacement constituent des créances privilégiées, à l'exception de celles du Trésor.
- Les SFD seront exonérées des impôts et taxes à l'État et aux communes, pendant les dix premières années de leur établissement.
- Les SFD doivent engager un commissaire aux comptes pour un contrôle annuel de leurs états financiers ; elles établiront et publieront leur bilan trimestriellement.
- Le contrôle des opérations financières des SFD sera exercé conformément aux dispositions de lois applicables au fonctionnement des institutions financières en Haïti.

2.2.5. La Réglementation Prudentielle

(1) La BRH a édicté récemment (en 1996) un ensemble de règles prudentielles, sous forme de directives, qui ne s'appliquent qu'aux banques commerciales.

Ces règles portent notamment sur :

- la solvabilité ;
- la concentration des risques ;
- la liquidité ;
- le classement des prêts et les règles de provisionnement des impayés ;
- le contrôle interne.

A - Solvabilité

(1) Les banques doivent respecter deux normes en matière de fonds propres :

- **rapport « actifs » sur « fonds propres » < 20 pour 1;**
- **ratio « fonds propres » sur « actifs à risque pondérés » > 12 %.**

Ces normes doivent être appliquées sur une base consolidée mais lorsqu'une banque est elle-même une filiale d'un autre établissement bancaire, les ratios de solvabilité doivent être respectés sur une base non consolidée.

La première norme est contraignante pour les institutions dont la part d'actifs sans risque ou à risque faible est élevée. Ce n'est généralement pas le cas des institutions de microfinance.

La seconde est fortement inspirée des règles internationales, avec cependant certaines différences :

- la norme internationale est moins contraignante puisqu'elle est fixée à 8% ;
- les « fonds propres complémentaires » inclus dans le calcul des fonds propres au numérateur sont sujets à la double limite définie dans la norme internationale (cf. Comité de Bâle) mais de manière plus sévère en Haïti : 50 et 25% au lieu de 100 et 50% ;

- les « provisions à caractère général » (appelées en France le Fonds pour Risques Bancaires Généraux - FRBG) ne font pas partie des fonds propres selon la réglementation haïtienne mais des provisions pour créances douteuses ; celles-ci peuvent être réintégrées dans les fonds propres de base à concurrence de 1,5% de l'encours de prêts bruts ; ces provisions ne doivent pas alors être déduites des « actifs à risque pondérés » (dénominateur du ratio de solvabilité n°2) ;

L'incidence de cette différence de comptabilisation est que les provisions générales intégrées dans le calcul des fonds propres sont plafonnées en Haïti, principalement dans une préoccupation fiscale ; la logique du ratio n'est pas modifiée.

Des pénalités sont prévues en cas de non conformité avec les normes de fonds propres : 1/10^e de 1% des fonds propres nécessaires pour ramener le ratio non respecté à l'intérieur de la limite requise.

Ces ratios ne posent pas de problème particulier par rapport aux activités de microfinance. La tendance internationale est de considérer que les institutions de microfinance présentent un risque supérieur à celui des banques classiques, du fait de leur faible taille, de la concentration des risques et des spécificités de l'activité microfinance, et que les exigences en matière de fonds propres devraient donc être plutôt supérieures pour la microfinance.

B - Concentration des risques

(1) La BRH a défini des normes et limites concernant la concentration des risques : limites sur un risque individuel, limites cumulatives et limites sectorielles :

- Limites individuelles :
 - les risques de crédit sur un « risque non apparenté » doivent être inférieurs à 20% des fonds propres ;
 - les risques de crédit sur un « risque apparenté » doivent être inférieurs à 10% des fonds propres ;
- Limite cumulative :
 - L'ensemble des risques d'une banque avec des « risques apparentés » doit être inférieur à 200% de ses fonds propres ;

- Limite sectorielle :
 - Pour les Banques d'épargne et de logement, l'ensemble des risques de crédit à l'égard de l'un des secteurs d'activité (une liste des secteurs figure en annexe de la circulaire) ne peut excéder 25% de l'ensemble des risques de crédit de l'établissement.

→ **Note** : Si les limites individuelles ou cumulative sur les risques apparentés ou non apparentés ne posent pas de difficultés pour les IMF, il n'en est pas de même pour les limites sectorielles imposés aux banques d'épargne et de logement, qui limite l'applicabilité de cette forme à la microfinance.

C - Classification des prêts et provisionnement

(1) Les normes de classification des prêts sont conformes aux pratiques internationales, voire plus strictes, mais elles sont insuffisantes pour une activité de micro-finance.

Les prêts commerciaux sont classés et provisionnés comme suit :

- prêts « courant » : remboursement normal ,
- prêts « à signaler » : arriérés de plus de 30 jours et de moins de 90 jours, provisions minimales de 1,5% ;
- prêts « faibles » : prêts non productifs, entre 90 et 179 jours ; provisions de 20% ;
- prêts « douteux » : prêts non productifs, de 180 à 359 jours ; provisions de 50% ;
- « pertes » : prêts non productifs de 360 jours ou plus ; provisions de 100% ;

Le principe de « contagion » de l'encours client est retenu : l'intégralité des prêts détenus par un client dont l'un des prêts est déclassé est également déclassé. Par ailleurs une provision générale de 0,75% de l'encours de prêt ne faisant pas l'objet d'un provisionnement spécifique est prévue.

Les règles de déclassement et de provisionnement sont plus strictes que les règles européennes (en Europe, les créances en impayé depuis moins de 3 mois ne sont pas considérées comme représentant, a priori, un risque ; les créances impayées depuis plus de 3 mois sont déclassées en créances douteuses et font l'objet d'un provisionnement).

→ **Note :** *Ces règles sont cependant insuffisamment strictes pour une institution de microfinance. Le terme court des prêts et l'absence de sûretés réelles impose une vigilance beaucoup plus grande dans le suivi du remboursement des clients. Le taux élevé de remboursement ne peut être atteint que par des actions immédiates dès qu'un prêt est en impayé. Dès qu'un impayé dure, le risque de non-recouvrement doit être considéré comme élevé.*

Sur les prêts non productifs, seuls les intérêts perçus doivent être comptabilisés et non les intérêts dus.

Les banques doivent remettre des rapports de conformité de la classification des prêts semestriellement ou trimestriellement.

D - Contrôle Interne

(1) Les normes de contrôle interne définies par la BRH pour les banques ne peuvent pas s'appliquer à une IMF.

L'organisation de l'activité d'une IMF est nécessairement différente de celle d'une banque : le grand nombre de crédits de faible montant et la dispersion géographique des clients impliquent nécessairement une organisation légère et polyvalente. Notamment, la séparation entre services opérationnels et administratifs ou entre octroi, enregistrement et suivi et recouvrement du crédit, n'est pas toujours possible. Une approche spécifique du contrôle interne des IMF doit être mise en place.

2.2.6. La Réglementation de l'Activité

(1) Les taux d'intérêt ont été libérés en 1995.

Par le décret du 17 mai 1995 et « dans le cadre de sa politique de promotion des investissements », le Gouvernement a libéré les taux d'intérêt sur emprunts.

Ce décret, pris en période de non fonctionnement du parlement, annule des lois préalables. Il aurait dû être validé par le parlement, mais ceci n'a pas été fait. Cette mesure pourrait, par conséquent, être contestée en justice à tout moment, ce qui serait particulièrement défavorable au développement de la microfinance en Haïti.

(2) Seules les banques et institutions financières légalement reconnues peuvent recevoir des biens en gage sans déplacement.

Le décret du 19 mai étend « la faculté de recevoir en gage sans déplacement des machines, machines-outils, équipements et autres biens meubles... à toutes les banques et institutions financières légalement reconnues se livrant à des activités de financement ou de crédit ».

Le gage sans déplacement se constitue désormais par acte notarié ou signature privée. Le contrat de gage est enregistré sur un registre spécialement affecté au service de la Conservation Foncière et des Hypothèques de la juridiction du Tribunal Civil où l'acte a été passé.

→ **Note :** Deux interprétations sont possibles :

- soit, compte tenu du fait que, actuellement, les activités de crédit sont libres et non réglementées, sauf pour les banques, cette faculté de recevoir en gage s'étendrait à l'ensemble des institutions disposant de la personnalité civile (associations d'utilité publique, organisations disposant du statut d'ONG, fondations, sociétés anonymes ou en nom collectif) ;
 - soit seules les banques, qui sont réglementées, disposeraient de cette faculté.
-

2.2.7. Le Projet de loi sur les Établissements de Crédit

(1) Le projet de loi « bancaire » ou « Loi sur les Établissements de Crédit » élargit considérablement le champ de réglementation et de supervision de la BRH. Ce projet de loi a été préparé par la BRH, après une consultation technique d'autres banques centrales et des organismes financiers internationaux. Le projet de loi est toujours à l'étude à la BRH et n'est pas complètement finalisé.

Les principales dispositions de ce projet de loi sont les suivantes :

- Le champ de la réglementation serait élargi à l'ensemble des institutions, appelées « établissements de crédit » réalisant de manière habituelle l'une des 6 opérations suivantes : réception des dépôts, octroi de crédit, gestion des moyens de paiement, opérations de change, gestion de valeurs, et gestion de patrimoine.
- Tout établissement de crédit devrait être agréé par la BRH et seuls les établissements de crédit pourraient conduire les opérations citées.
- L'agrément pourrait être sollicité et délivré « en qualité de banque, société de promotion des investissements, société de carte de crédit, de société d'affacturage, société de fiducie, société financière de développement, maison de transfert, agent de change ou de tout autre catégorie que définira la BRH ». Seules les banques pourraient effectuer toute les opérations citées ci-dessus.
- Les Sociétés Financières de Développement - SFD (loi du 30 Août 1982 - cf. ci-après 2.2.4) entreraient dans le champ de la Loi.
- Les Caisses Populaires n'entreraient pas dans le champ de la Loi. Mais la BRH disposerait cependant du droit de procéder à la fermeture de toute coopérative d'épargne et de crédit au cas où elle effectuerait des opérations non autorisées par la Loi.
- La BRH serait chargée d'établir par voie réglementaire un certain nombre de règles prudentielles, organisation de la profession ou modalités de contrôle externe, destinées à assurer la stabilité des établissements et du système financier national.
- La BRH exercerait le contrôle des établissements de crédit.

→ **Note 1 :** *L'ensemble des opérations énumérées dans le projet de loi relèvent bien d'une réglementation (cf. pays OCDE). Les enjeux et la nature diversifiée de ces opérations ne plaident pas forcément pour leur inclusion dans une même loi et la dénomination*

commune d'Établissement de Crédit pour les agents effectuant une seule de ces opérations, par exemple la gestion de patrimoine (pour compte de tiers).

→ **Note 2 :** *Ce projet de loi fait apparaître deux objectifs de la BRH :*

- *étendre le champ de la réglementation et la supervision à l'ensemble des institutions effectuant des opérations pouvant affecter la situation et la politique monétaire et des changes ;*
- *faciliter l'émergence de la banque universelle offrant l'ensemble des services à ses clientèles, y compris la prise de participation et la gestion d'actifs pour compte de tiers ;*

→ **Note 3 :** *La loi tend à élargir très fortement le champ du contrôle de la BRH et facilite l'extension des activités des banques commerciales à l'ensemble des activités bancaires et financières.*

→ **Note 4 :** *La définition des catégories d'établissements de crédit n'est pas limitative. La loi introduit par conséquent une grande souplesse dans la définition de catégories spécifiques, répondant aux besoins du secteur, et pour lesquelles seraient édictées des réglementations complémentaires adaptées, en cohérence avec la loi bancaire, d'ordre général. Ainsi une ou plusieurs catégories pourrait facilement être ajoutées, chacune de ces catégories faisant l'objet d'une réglementation (par circulaire de la BRH) spécifique, cohérente avec la loi bancaire et la précisant sur certains points. (cf. recommandations en 3.3.-3)*

3. PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION DU CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

(1) Les propositions d'évolution du cadre législatif et réglementaire sont présentées ci-dessous en trois sections :

- ❑ **Droit Commun** : l'intérêt des évolutions recommandées dépasse largement le champ de la seule microfinance pour s'étendre à l'ensemble de la société civile.

- ❑ **Droit bancaire - Option 1 : Maintien du « décret-loi bancaire » actuel**

Ce maintien peut être :

- durable, si le chantier juridique sur le projet de loi sur les établissements de crédit, actuellement en cours, conduit à conclure à l'absence de nécessité pour un changement de texte législatif ;
- temporaire, pendant la préparation d'un projet de loi, au niveau de l'exécutif, et sa discussion au parlement.

- ❑ **Droit bancaire – Option 2 : Nouvelle loi bancaire**

Une nouvelle loi bancaire apparaît probable. Le projet de loi actuel fait l'objet d'une discussion entre les parties prenantes du secteur financier. Les institutions actives en matière de microfinance n'ont pas été associées, à ce jour, à cette consultation. Il apparaît indispensable que les institutions de microfinance non-coopératives aussi bien que coopératives participent à cette consultation afin que leurs intérêts et ceux de leurs clients et bénéficiaires soit pris en compte.

3.1. DROIT COMMUN

(1) L'absence de forme juridique d'organisation pouvant être créée facilement et disposant de la personnalité civile constitue une contrainte sévère au développement des institutions de microfinance.

Le fait qu'associations, fondations ou ONG ne disposent pas véritablement de la personnalité civile constitue un obstacle au développement de la microfinance pour les principales raisons suivantes :

- Les IMF ne peuvent détenir ou louer des biens en propres ; pour résoudre ce problème tout doit être effectué par l'un des membres (généralement le dirigeant) au nom de l'institution ;
- Les IMF ne peuvent ester en justice et par conséquent voir leurs droits défendus face à des emprunteurs indécis ;
- Il est très difficile pour les IMF de mobiliser des ressources extérieures bancaires ou sur des bases commerciales. Leur développement est par conséquent limité par la disponibilité de ressources d'aide de bailleurs de fonds ou donateurs privés. Cette impossibilité ne constitue pas une contrainte au démarrage de l'activité mais elle le devient dès lors que l'activité s'est développée et organisée avec succès. A partir d'un certain stade, seule la mobilisation de ressources par emprunt permet de financer la croissance. Cette contrainte pénalise les IMF qui réussissent et s'inscrivent dans une logique de pérennisation.

(2) Les faiblesses actuelles du droit commun concernant les associations, fondations et ONG conduisent à recommander d'accorder la plus haute priorité à l'examen et à l'adoption des projets de loi sur les associations et les ONG, et l'adaptation du droit sur les fondations.

L'adoption d'une loi « libérale » sur les associations, caractérisée par la possibilité pour chacun de créer une association à but non lucratif disposant de la personnalité civile, librement et par simple déclaration et enregistrement, constituerait une avancée majeure en faveur des initiatives à la base de la société civile. Le droit Haïtien offrirait alors une forme juridique souple pour la création d'activités à but non lucratif, d'intérêt général, social, culturel ou économique.

Dans le domaine de la microfinance, la possibilité de créer une personne morale, disposant par conséquent de la capacité juridique, est essentielle en raison de la nature des services rendus.

Une loi de ce type permettrait de faciliter l'émergence d'associations de microfinance, notamment en milieu rural, par la possibilité :

- de posséder des biens ;
- de limiter la responsabilité des dirigeants.

→ **Note** : *Le projet de loi sur les associations, dans son état actuel, répond largement à cet objectif. Des précautions supplémentaires devraient être incluses cependant en matière d'obtention automatique de la personnalité civile en cas de retard de certificat d'enregistrement, après 60 jours par exemple.*

(3) L'adoption du projet de loi sur les ONG clarifiera leur nature juridique : une ONG sera alors une association disposant d'avantages et contraintes spécifiques en raison de son rôle dans le développement.

L'adoption du projet de loi sur les ONG, qui est directement lié à celui sur les associations, clarifiera la situation juridique :

- La dénomination d'ONG ne recouvre pas un type d'institution particulier, mais un statut assorti de privilèges et contraintes particulières.
- Une ONG est une association à but non lucratif. Elle est régie par la future loi sur les associations si elle est nationale ou, si elle est étrangère, par la loi correspondante du pays de son siège.
- Une association constituée légalement en Haïti peut jouir du statut d'ONG si elle est déclarée depuis plus de 2 ans ; pour cela elle doit être agréée par le MPCE.
- Une ONG bénéficie alors d'une exonération fiscale et d'une franchise douanière ; en contrepartie, elle doit produire régulièrement une documentation sur son activité passée et son programme d'activités futures.

(4) Le droit des fondations devrait évoluer de la même manière. Le terme fondation pourrait désigner aussi bien l'acte d'affectation de biens que l'association créée spécifiquement pour gérer ces biens.

Dans ces conditions la fondation deviendrait une association spécifique, dont le mode de fonctionnement tiendrait compte des ces caractéristiques et besoins :

- l'existence d'un fondateur affectant des biens dans un but non lucratif ;
- la délégation de la gestion de ces biens à un tiers (autre que le fondateur) ;
- l'organisation de la protection des biens et des revenus qui y sont attachés ;
- la continuité d'utilisation de ces biens et des revenus associés conformément aux souhaits du fondateur, consignés dans l'acte fondateur (charte).

(5) Dans un souci de non distorsion et de concurrence loyale, les avantages fiscaux et douaniers devraient être accordés sur la base non pas d'un statut juridique mais de :

- l'intérêt de l'activité eu égard au développement économique et social du pays ;
- la rentabilité différée de cette activité.

Actuellement, la fiscalité est biaisée et conduit certains promoteurs d'activités de microfinance à choisir telle ou telle forme juridique d'organisation non pas en raison de l'adaptation de cette forme à leur projet mais en raison d'avantages fiscaux et douaniers spécifiques. Ceci crée une situation de concurrence déloyale, au moins potentiellement, entre institutions de microfinance selon qu'elles sont société anonyme, coopérative, association ou ONG.

La microfinance est au cœur de la politique de développement de la République d'Haïti. Il est reconnu que la création d'une activité de microcrédit nécessite une phase d'initiation et de développement dans laquelle l'exploitation est déficitaire et nécessite l'appui de bailleurs de fonds. L'investissement institutionnel et en savoir-faire est important et est, d'une manière générale, subventionné. L'atteinte de l'équilibre peut prendre de nombreuses années, selon les conditions de l'environnement de marché et réglementaire. La rentabilité différée de cet investissement et l'intérêt de la microfinance peuvent justifier une défiscalisation partielle ou totale.

Cette aide indirecte devrait être neutre par rapport au statut de l'institution menant l'activité et, notamment, les promoteurs privés investissant en fonds propres (dans le cadre de sociétés anonymes, en Haïti) devraient être traités de manière équitable par rapport aux associations ou ONG du point de vue fiscal, à l'exception de la taxation sur les bénéfices, qui doit être maintenue dans la mesure où ils sont distribuables aux actionnaires.

Pour favoriser le développement de la microfinance, une défiscalisation portant sur tous les impôts et taxes pourrait ainsi être accordée à toutes les institutions de microfinance, quelle que soit leur forme juridique. Seul l'impôt sur les bénéfices devrait être maintenu, uniquement pour les sociétés commerciales à but lucratif dans lesquelles le bénéfice peut être distribué à des intérêts privés et donc ne plus être affecté au développement de la microfinance.

Il serait alors nécessaire, si des exonérations sont accordées à la microfinance, de fixer des critères selon lesquels une institution exerce effectivement des activités relevant de la microfinance, afin de maintenir une concurrence loyale et de garantir que les institutions qui bénéficient d'avantages spécifiques destinés à promouvoir la microfinance exercent effectivement des activités de microfinance. Les critères pourraient inclure la clientèle-cible et le montant des prêts (plafonds d'engagement par client et d'encours moyen par client).

3.2. DROIT BANCAIRE : MAINTIEN DE LA LOI BANCAIRE ACTUELLE (OPTION 1)

(1) Le maintien du décret-loi bancaire actuel constitue un cadre inadéquat pour le développement de la microfinance, pour les principales raisons suivantes :

- ❑ **Seules les banques et coopératives peuvent recevoir des dépôts du public pour accorder des crédits.**
- ❑ **Bien que le droit ne l'impose pas, seules des sociétés anonymes exercent le métier de banque dans le cadre du décret-loi bancaire.** Elles doivent disposer d'un capital minimal de 5 millions Gdes.

Le décret-loi bancaire laisse la possibilité à toute personne physique ou morale d'exercer la profession de banque, à condition d'obtenir un agrément de la BRH. Ainsi, la BRH serait tenue d'examiner la demande agrément bancaire déposée par une personne individuelle ou une association. Dans les fait ceci ne s'est pas produit et il est douteux que la BRH accorde un tel agrément.

- ❑ **Les caisses populaires exercent le métier de banque mais sont en dehors du champ du décret loi bancaire et de la supervision par la BRH.** Aucune norme prudentielle n'existe concernant les caisses populaires, alors même qu'elles collectent de l'épargne populaire. Le CNC, qui est chargé de les superviser, ne peut assumer cette

tâche en matière prudentielle par manque de moyens et de compétences bancaires. *Le problème de la protection de cette épargne est réel et sérieux.*

- **Le statut de l'épargne obligatoire est incertain.** Une IMF qui aurait pour objet principal le microcrédit mais collecterait de l'épargne, en relation exclusive et directe avec son activité de microcrédit pourrait être considérée comme exerçant le métier de banque et se voir interdire. Beaucoup d'institutions de microcrédit, non-coopératives, obligent leurs clients à déposer une épargne préalable ou en cours de remboursement du crédit souscrit. Cette épargne obligatoire joue un rôle de sécurisation de l'activité de crédit : (i) elle élimine des clients n'ayant aucune capacité d'épargne ou n'ayant pas la discipline de comportement permettant d'épargner une petite somme ; (ii) cette épargne constitue un dépôt de garantie du crédit. Par ailleurs, elle constitue une ressource, certes réduite, mais relativement peu coûteuse puisqu'elle ne nécessite pas la mise en place d'un système de guichet spécifique. Collecte de l'épargne et microcrédit sont difficilement séparables, sur le terrain. Or la réglementation est sur ce point actuellement très tranchée.

Notre interprétation est que ce type d'activité n'est pas bancaire, au sens du décret-loi. Le problème de la protection de l'épargne du public ne se pose pas dans ce cas, puisque (i) chaque client est généralement globalement débiteur vis à vis de l'institution de microcrédit ; (ii) la motivation du client est essentiellement fondée sur l'obtention d'un crédit.

- **L'activité de crédit est libre et non supervisée, quelle que soit la forme juridique de l'organisation l'exerçant.**
- **Le flou juridique s'accompagne d'une nécessaire tolérance envers les activités financières. Cette situation est défavorable à des initiatives privées sous forme de sociétés commerciales anonymes.**

Les Autorités sont contraintes d'adopter une attitude de grande tolérance : une interprétation stricte du droit conduirait à tuer les initiatives privées nécessaires au fonctionnement de l'économie, notamment informelle. Cette tolérance s'applique sur :

- la capacité juridique des associations, fondations ou ONG ;
- l'absence d'autorisation pour la conduite d'une activité bancaire pour les usagers ;
- l'interprétation au sens du droit bancaire de l'activité de microcrédit associée à de l'épargne obligatoire par des institutions de microcrédit ;
- la création de caisses populaires, sans un respect strict du droit coopératif.

Cette tolérance est souvent justifiée, hormis le cas des usuriers, par le caractère non lucratif de l'activité, s'insérant souvent dans un programme d'appui au développement local (cas des ONG). Cette tolérance n'existe pas ou est moins probable pour une société anonyme voulant développer une activité de microcrédit. Le flou juridique, et son corollaire, la tolérance administrative, conduit ainsi à limiter ou défavoriser l'éventuelle création ou développement d'activités de microfinance sous forme de société anonyme (commerciale et à but lucratif), alors même que l'expérience internationale montre que ce statut est le mieux adapté dès lors que l'activité prend de l'ampleur.

(2) Dans une hypothèse de maintien du décret-loi bancaire, certaines évolutions réglementaires, n'impliquant pas de nouvelle loi, seraient souhaitables. Ces évolutions ne constitueraient cependant qu'une amélioration marginale du cadre réglementaire.

La préparation d'une nouvelle loi bancaire constitue un chantier technique et juridique lourd. Une nouvelle loi de ce type nécessite :

- une prise en compte des évolutions internationales en matière de droit bancaire et notamment de réglementation prudentielle (travaux du Comité de Bâle, évolution du droit bancaire dans les pays de l'OCDE, adaptation du droit dans les pays émergents...);
- une large concertation avec les professions du secteur financier traditionnel : banques commerciale, sociétés de crédit, agents de change, agents de transfert... ;
- la prise en compte des spécificités du secteur financier en Haïti, et notamment de l'émergence de la microfinance, dans une grande diversité institutionnelle, qui répond aux besoins d'une large couche de la population.

Ce chantier est ouvert mais il demande du temps ; il peut être utile d'apporter des améliorations au cadre juridique par voie de réglementation et, par conséquent, sans avoir recours à la voie législative. Dans un tel contexte, les textes réglementaires (décrets, arrêtés, circulaires ou directives) doivent rester cohérents avec le cadre législatif (loi ou décret-loi). Les possibilités d'amélioration sont par conséquent limitées.

(3) La tolérance actuelle en matière de dépôts liés au crédit et de défiscalisation pourrait être maintenue, voire même « officialisée », de manière à sécuriser les institutions de microcrédit dans leur développement.

La tolérance de l'Administration s'exerce actuellement dans trois domaines :

- la collecte de dépôts par des institutions non bancaires, sous forme d'épargne obligatoire, en relation directe avec le microcrédit ;
- la défiscalisation du microcrédit, notamment en matière de TCA sur commissions ;
- la défiscalisation des intérêts servis sur l'épargne des clients des institutions de microfinance, notamment des caisses populaires.

Cette tolérance est justifiée et constitue une bonne base pour une politique de développement de la microfinance. Il serait souhaitable, sinon de l'*officialiser*, du moins de l'*entériner* de manière à réduire l'incertitude pour les institutions de microfinance.

(4) La BRH pourrait définir les conditions dans lesquelles une association, disposant de la personnalité civile, pourrait exercer une activité de banque.

Selon le décret-loi bancaire une personne physique ou morale peut exercer l'activité de banque. Rien ne s'oppose donc à ce qu'une association, disposant de la personnalité civile, puisse exercer une activité de banque. Le décret-loi bancaire ne définit les conditions d'exercice d'une telle activité que pour les sociétés. Les circulaires de la BRH (réglementation prudentielle) s'adressent également aux banques commerciales, sociétés anonymes.

La BRH pourrait élargir sa doctrine en définissant une réglementation s'appliquant aux personnes morales autres que les sociétés et exerçant le métier de banque, c'est à dire la collecte d'épargne et son emploi pour son propre compte, notamment sous forme de crédit.

Une telle évolution aurait pour avantages de :

- résoudre le problème de l'épargne obligatoire liée au crédit actuellement collectée par les institutions de microcrédit ;
- donner la possibilité à ces associations de développer la collecte de l'épargne indépendamment du crédit ;
- définir des règles prudentielles strictes pour ces activités qui deviendraient alors réglementées.

Cette approche présente cependant des désavantages et risques :

- *Le statut d'association n'est pas adapté au développement d'une activité de microfinance, au delà d'une certaine taille de l'activité. Le statut de société commerciale correspond mieux notamment en raison de l'implication financière des actionnaires avec, éventuellement, l'existence d'un ou plusieurs actionnaires dits « influents » (actionnaires de référence) qui peuvent être appelés, de par la loi, à la reconstitution des fonds propres de l'institution en cas de pertes excessives. Ce dispositif sécurise l'institution mais il n'est pas applicable dans le cas d'une association. Les membres d'une association ne sont pas des investisseurs ; ils ne bénéficient pas de la distribution des bénéfices et ne peuvent pas, en contrepartie, être appelés en reconstitution des fonds propres.*
- *La BRH pourrait facilement réglementer mais elle ne dispose probablement pas des moyens qui lui permettraient de superviser ces associations, qui pourraient être assez nombreuses. Une délégation de cette supervision serait nécessaire.*
- *La BRH serait exposée directement en cas de dysfonctionnement d'une association exerçant le métier de banque.*

3.3. DROIT BANCAIRE : NOUVELLE LOI BANCAIRE (OPTION 2)

(1) La BRH a pris l'initiative de la préparation d'un avant-projet de loi bancaire. Elle est très sensible à l'importance de la microfinance dans l'immédiat et pour le futur. Il est important que les acteurs de la microfinance participent au processus de préparation de cette loi pour que les spécificités de ce secteur soient prises en compte dans le projet de loi qui sera présenté au parlement.

L'avant projet de loi de la BRH n'a pas été transmis aux acteurs de la microfinance officiellement. La BRH a limité la concertation aux banques commerciales, ce qui est légitime dans une première approche. Dans la mesure où l'avant projet de loi a retenu l'option d'un champ d'action de la réglementation et de la supervision de la BRH étendu à l'ensemble des institutions effectuant des opérations financières, il paraît opportun que les acteurs de la microfinance contribuent à la réflexion sur leur propre insertion dans ce cadre réglementaire.

(2) La préparation d'une nouvelle loi bancaire permet de concevoir un cadre juridique couvrant de manière cohérente et adaptée l'ensemble du secteur financier dans sa diversité, en intégrant en particulier la microfinance. Il est souhaitable que ce cadre juridique respecte certains principes :

□ **Le cadre juridique dans lequel évoluent les institutions financières devrait être conçu selon deux axes :**

- *Un cadre juridique institutionnel*, qui définit les différentes formes d'organisation des pouvoirs et de fonctionnement d'institution. Il s'agit du droit commun, qui s'applique à toutes les organisations quels que soient le métier qu'elles exercent ou la mission qu'elles remplissent (société anonyme, à responsabilité limitée, en commandite, coopérative, association, fondation...)

Ainsi le droit des sociétés anonymes s'applique à toutes les sociétés anonymes, quelle que soit leur activité. Le droit coopératif également. La partie de la loi sur les coopératives qui traite des coopératives d'épargne et de crédit (caisses populaires) devrait être supprimée et remplacée par les dispositions du cadre juridique spécifique au métier de la finance (voir ci-après).

Les recommandations concernant le cadre juridique institutionnel sont présentées dans la partie 3.1.

- *Un cadre juridique spécifique au « métier » de la finance*. Les deux justifications d'une réglementation du secteur de la finance dans des économies libérales sont :
 - l'impact de l'activité sur la création monétaire : la monnaie étant un « bien public » relève d'une gestion collective et par conséquent de règles s'imposant aux personnes physiques et morales l'utilisant ;
 - la nécessité de protéger les dépôts du public placés dans les institutions financières : le secteur financier, dont la fonction est l'intermédiation, ne peut fonctionner correctement que si le public lui fait confiance et cette confiance repose en premier lieu sur la sécurité des dépôts.

Ce droit peut :

- limiter l'exercice du métier à certaines formes d'organisation (par exemple, dans la majorité des pays, le métier de banque ne peut être exercé que par des sociétés anonymes ou coopératives avec un capital minimal) ;
- définir des règles qui doivent être respectées en raison de la spécificité du métier de la finance lié à l'impact sur la politique monétaire, la protection des dépôts et la fragilité du système face à une perte de confiance du public.

- **L'assujettissement à la loi bancaire devrait résulter de la nature des activités conduites et non pas de la forme juridique de l'organisation.**

Le cadre juridique actuel traite différemment les organisations exerçant le métier de banque :

- sociétés commerciales couvertes par la loi bancaire et les directives de la BRH ;
- coopératives (caisses populaires) relevant de la loi sur les coopératives et assujetties à aucune réglementation prudentielle ou supervision bancaire ;
- personnes physiques ou autres personnes morales : absence de réglementation sinon l'obligation d'une autorisation de la BRH.

Une situation similaire existait en Europe et notamment en France au début des années 1980. Le secteur financier était compartimenté. Chaque compartiment (métier, segment de marché...) était réservé à certains types d'institutions, souvent régies par des textes législatifs et réglementaires spécifiques. L'évolution du cadre réglementaire s'est faite selon plusieurs axes :

- "décompartimentalisation" du secteur, en permettant aux établissements de crédit de participer à une très large gamme d'opérations financières ; c'est sur cette base que le concept de « banque universelle » s'est développé.
- libéralisation par mise en concurrence des banques et établissements de crédit ;
- définition d'une réglementation, notamment en matière prudentielle, commune à l'ensemble des institutions exerçant les mêmes métiers, indépendante de la forme juridique retenue par ces institutions (société commerciale, privée ou publique, société coopérative...)

La BRH, dans la préparation de son projet de loi, a fait une revue des différentes approches dans les pays de l'OCDE et les pays émergents et a consulté des organismes internationaux spécialisés (FMI, Banque Mondiale) et des banques centrales (Banque de France, notamment). L'avant projet de loi, dans sa forme actuelle, est inspiré des évolutions réalisées dans l'Union Européenne, transcrites dans les droits nationaux (notamment loi bancaire française de 1984).

- **La loi bancaire pourrait alors définir un cadre général concernant l'ensemble du secteur financier et différents types d'institutions financières selon les opérations qu'elles sont autorisées à effectuer (métiers).**

Le cadre juridique spécifique au secteur financier pourrait ainsi prendre la forme (Cf. schéma) :

- d'une loi bancaire « ombrelle » définissant :
 - les opérations qui caractérisent les institutions financières assujetties (« établissements de crédit » dans la terminologie de la BRH) ;
 - les différents types d'institutions financières, selon les opérations qu'elles pratiquent, et les obligations (ou absence d'obligations) qu'entraîne l'exercice de ces activités ;
- de réglementations spécifiques à chaque type d'institution, concernant - notamment les obligations
 - de production et communication d'informations de gestion,
 - de normes prudentielles à respecter,
 - de sujétion à supervision,
 - d'adhésion à une association professionnelle. L'ensemble du secteur financier devrait relever de la même autorité de tutelle. La BRH apparaît l'institution la plus adaptée pour définir la réglementation et être responsable de l'organisation de la supervision lorsqu'elle est nécessaire.

Il est souhaitable que le secteur financier, malgré la diversité des institutions qui en font partie, soit réglementé de manière cohérente et juste. L'interaction entre les différents types d'institutions rend dangereux l'éclatement de la tutelle entre plusieurs institutions. Ainsi, les caisses populaires collectent de l'épargne, tout comme les banques commerciales ; en cas d'excédent de ressources (que certaines érigent comme règle de fonctionnement), elles doivent placer leur trésorerie auprès des banques. Les IMF, lorsqu'elles grandissent en taille, doivent se refinancer auprès des bailleurs de fonds ou des banques commerciales ; elles ont alors un impact sur les risques du secteur bancaire. Enfin, en Haïti, plusieurs banques ont créé ou créent des activités de microfinance, sous forme d'un guichet spécial ou sous forme de filiale.

La BRH, organe de réglementation et supervision des banques, qui représentent en volume la majeure partie du secteur, apparaît la mieux placée pour prendre en compte la diversité du secteur et son articulation pour édicter une réglementation d'ensemble.

- **Un « espace de liberté » devrait être créé pour favoriser l'émergence d'initiatives individuelles et locales en matière d'institutions de microfinance.**

Le secteur de la microfinance a pour origine des initiatives de base, éventuellement soutenues par des ONG et bailleurs de fonds. Ces initiatives conduisent à la mise en place d'activités de microcrédit et, dans le cas des caisses populaires, de collecte d'épargne et de microcrédit. Ces initiatives doivent être favorisées, du moins au stade

de développement qui est celui de ce secteur en Haïti. Une grande partie de la population, notamment en milieu rural, n'a pas accès à des services de microfinance.

L'émergence d'initiatives ne peut se faire que si un espace de liberté existe, sans obligation d'autorisation, de normes précises ni de supervision. Une telle liberté est acceptable et possible, si l'épargne du public n'est pas mobilisée et tant que la taille des institutions est réduite. En tant qu'institution de tutelle, la BRH pourrait, toutefois, se réserver un droit d'intervention en cas de dysfonctionnement grave d'une institution de microcrédit non-supervisée.

- **La BRH pourrait décider de déléguer la supervision des IMF, tout en gardant la possibilité à tout moment d'intervenir directement.**

Si l'unicité de réglementation et de responsabilité de la supervision s'impose, il n'en est pas de même en ce qui concerne la réalisation pratique de la supervision des IMF. Le grand nombre d'IMF et leur spécificité de fonctionnement pourrait justifier la délégation de la réalisation de leur supervision à une institution spécifique ou, de préférence, à des prestataires privés agréés par la BRH et travaillant sur un cahier des charges défini par la BRH. La BRH étant, de par le droit, responsable de cette supervision, pourrait reprendre sa délégation à tout moment, notamment en cas de mauvaise performance d'un prestataire ou en cas de dysfonctionnement grave d'une IMF.

- **Les réseaux décentralisés de microfinance reposant sur les organisations de base devraient se structurer en se dotant de « têtes de réseau » jouant un double rôle d'appui et contrôle aux unités décentralisées qu'elles couvriraient et d'interlocuteurs de l'instance de réglementation et de supervision.**

Les IMF sont souvent organisées en réseaux décentralisés, en raison de l'importance de la proximité comme moyen de sécurisation du crédit et de la place des initiatives locales, avec gestion bénévole des membres, dans l'émergence de ces réseaux.

L'expérience internationale montre que des IMF locales isolées ne peuvent ni aspirer à la viabilité, ni prétendre satisfaire l'ensemble des besoins de leurs clients. Seule la constitution de réseaux, avec plusieurs niveaux d'organisation permettant à la fois la proximité et l'accès au marché financier et ressources bancaires pourront à terme être viables. Par ailleurs, l'instance de supervision ne peut intervenir directement sur un grand nombre d'entités indépendantes : elle a besoin d'interlocuteurs de taille significative regroupant un grand nombre d'unités décentralisées.

En Haïti, à titre d'exemple, les banques communautaires sont déjà dotées de têtes de réseau : il y a actuellement au moins 8 institutions qui organisent et supervisent les activités des banques communautaires individuelles (COD/EMH, ACLAM, CRS...).

Le rôle des têtes de réseau serait triple :

- **Animation du réseau de microfinance.** La tête de réseau pourrait jouer un rôle déterminant en termes de :
 - définition des produits et services, de manière à assurer une cohérence,
 - mise en place de procédures et système d'information de gestion,
 - politique des ressources humaines : critères de recrutement, formation ...
 - politique financière : gestion de la trésorerie et refinancement externe auprès des bailleurs de fonds ou banques ;
 - stratégie et plan de développement.
- **Contrôle interne.** La tête de réseau serait responsable de définir les procédures de contrôle interne aux différents niveaux hiérarchiques du réseau et assurerait directement le rôle de l'inspection d'une banque. Elle serait ainsi le point d'appui des missions de supervision de la BRH (ou de l'instance déléguée).
- **Représentation du réseau vis à vis des autorités de tutelle du secteur financier.** Les autorités de tutelle du secteur financier ont besoin d'interlocuteurs. Cette interface se passe généralement via une association professionnelle qui réunit les acteurs privés concernés. Chaque réseau décentralisé, composé d'un grand nombre d'entités juridiquement distinctes, serait alors représenté par sa tête de réseau.

Il est à noter que la mise en place des têtes de réseaux répond à un souci de contrôle de gestion interne et d'organisation des rapports avec la BRH en tant qu'institution de tutelle du secteur financier. Elle ne resoude pas, pour autant, le problème réel de la personnalité civile des organisations de base non-coopératives (banques communautaires, etc...). Cet aspect serait mieux considéré par l'adoption du projet de loi sur les associations (cf. partie 3.1.2).

(3) Les principales catégories d'institutions financières qui pourraient être définies par la nouvelle loi bancaire sont les « banques commerciales », les « sociétés financières », les « institutions de microcrédit » et les « micro-banques » :

□ **Les Banques commerciales**

- *pourraient effectuer toutes les opérations entraînant l'assujettissement d'une institution à la loi bancaire* : notamment la collecte des dépôts à moins de 2 ans, le crédit, la mise à disposition et la gestion de moyens de paiement, les opérations de change manuel ou scriptural, la gestion de valeurs mobilières...

- *devraient être des sociétés anonymes ou coopératives, avec une exigence de capital minimal élevé, de manière à assurer une certaine stature financière compatible avec l'exercice de métiers très diversifiés entraînant la gestion de multiples risques et nécessitant à la fois des compétences multiples et des systèmes de gestion sophistiqués.*
- *seraient soumis à une réglementation prudentielle inspirée des standards internationaux ; la réglementation actuelle, élaborée récemment ne nécessite pas de réexamen global mais simplement une évolution en cohérence avec les pratiques internationales (le calcul des actifs à risques pris en compte dans le ratio de solvabilité fait actuellement l'objet d'un réexamen par le Comité de Bâle).*
- *seraient soumises à la supervision directe de la BRH, comme actuellement. Le nombre de banques en Haïti est limité et elles concentrent la très grande majorité des ressources financières et engagements du secteur. Une supervision directe est par conséquent absolument nécessaire.*

Loi sur les Etablissements de Crédit

Définition des catégories d'institutions entrant dans le champ de la loi :

Banque	Supervision directe Ass. Professionnelle Oblig.	SA, Coopérative capital minimum élevé
Société Financière	Supervision directe Ass. Professionnelle Oblig.	SA, Coopérative capital mini élevé mais inférieur à celui des banques
	Autres catégories possibles (agent de change, maison de transfert, société de carte de crédit, gestionnaire de patrimoine...)	
Micro-banque	Supervision déléguée ou directe Ass. Professionnelle Oblig.	SA, Coopérative capital minimum réduit
Institution de microcrédit	Pas de supervision mais association professionnelle volontaire Code de bonnes pratiques	Toute forme juridique reconnue en Haiti, pas de capital minimum

□ Les Sociétés Financières (ou sociétés de crédit)

- *seraient autorisées à :*
 - *octroyer des crédits de tout types, en Gourdes ou en devises étrangères ;*
 - *émettre des titres et emprunts nationaux ou internationaux.*
- *ne seraient pas autorisées à recevoir des dépôts du public ; une variante pourrait être de les autoriser à collecter des dépôts à plus de 2 ans (comptes à terme), ce qui réduirait considérablement le risque de liquidité lié à la réception de dépôts à vue ou exigibles à court terme.*
- *seraient tenues d'être des sociétés anonymes ou coopératives avec un capital minimum élevé mais plus faible que celui des banques.*
- *seraient soumises à la supervision directe de la BRH.*
- *seraient soumises à une réglementation prudentielle portant notamment sur :*
 - *les procédures de contrôle interne ;*
 - *la solvabilité ;*
 - *la répartition des risques : sans assouplir excessivement les normes de répartition des risques, il serait souhaitable de revoir la classification des risques par secteur qui ne paraît pas judicieuse en matière de crédit au secteur commercial, dominant en matière de microfinance.*

La définition de cette catégorie, de sociétés financières, vise à constituer un cadre juridique adapté aux institutions qui se spécialisent dans le crédit bancaire ou le microcrédit et disposent d'une assise financière importante leur permettant de lever des ressources par des moyens variés et d'assumer le risque de contrepartie (risque crédit) et un risque de change. Typiquement, cette catégorie conviendrait aux filiales de banques spécialisées dans le crédit (il en existe actuellement plusieurs qui ne sont pas réglementées et ni supervisées directement) ou dans le microcrédit (plusieurs sont en voie de création).

□ Les micro-banques

- *seraient autorisées à :*
 - *recevoir les dépôts de la clientèle à moins de deux ans ;*
 - *octroyer des crédits en Gourdes ;*
 - *effectuer des transferts de fonds en Haïti.*

- *ne seraient pas autorisées à effectuer des opérations en devises étrangères* (notamment des transferts internationaux, ou des emprunts en devises étrangères), ni des opérations sur valeurs mobilières.
- *devraient adopter un statut de société anonyme ou de coopérative avec un capital minimal réduit.*
- *devraient recevoir un agrément de la part de l'instance de réglementation et supervision ; cet agrément serait accordé sous conditions de :*
 - *un capital minimal réduit ; des facilités pourraient être accordées aux coopératives qui peuvent difficilement réunir auprès de leurs membres et dès leur constitution un capital significatif ; un portage de parts sociales par le reste du réseau de micro-banques concerné par la création d'une nouvelle entité pourrait par exemple être envisagé ;*
 - *les qualifications des dirigeants et gestionnaires ;*
 - *le respect « des bonnes pratiques » pour les institutions de microcrédit souhaitant devenir des micro-banque et pouvoir ainsi collecter de l'épargne ;*
 - *l'existence ou la mise en place d'un système d'information de gestion permettant de produire les états périodiques requis, notamment en matière de suivi du portefeuille de crédit.*
- *seraient soumises à une réglementation prudentielle stricte mais adaptée à l'activité de microfinance, indépendante de la forme juridique retenue (coopérative ou société anonyme) et comprenant des normes de :*
 - *solvabilité : un ratio de 15-20% est généralement recommandé pour les IMF (au lieu de 12% pour les banques en Haïti et de 8% pour les banques internationales) ;*
 - *liquidité : ce ratio doit limiter la « transformation » de ressources (dettes) exigibles en créances à court terme effectuée par la micro-banque ;*
 - *division des risques : l'accent sera mis sur la limitation de la concentration individuelle.*
- *devraient être regroupées en réseaux, chacun étant coiffé par une institution centrale jouant le rôle de « tête de réseau » (cf. 3.3.-2 ci-avant). Celle-ci jouerait un triple rôle d'animation du réseau, de contrôle interne et de représentation des micro-banques auprès des autorités de réglementation et de supervision.*
- *seraient tenues d'être membres de l'association professionnelle des micro-banques, jouant le rôle d'interlocuteur privilégié des autorités de réglementation.*

- *seraient soumises à la supervision de la BRH ou d'une instance de supervision à laquelle la BRH aurait délégué cette responsabilité* (cf. 3.3.-2 ci-avant). La BRH pourrait à tout moment intervenir directement auprès des micro-banques, dont les performances seraient jugées médiocres, par des inspections sur pièces et sur site.

□ Les institutions de microcrédit

- *seraient définies pour constituer un « espace de liberté » ouvert aux initiatives de base en matière de microfinance* (cf. 3.3.-2).
- *seraient autorisées à octroyer des petits et micro-crédits et à recueillir de l'épargne de clients désirant obtenir un crédit ; cette épargne devrait faire partie intégrante d'un produit de crédit :*
 - *épargne préalable à l'obtention d'un crédit*, permettant à la fois de sélectionner les clients ayant une réelle capacité de remboursement et de réduire le risque de contrepartie ;
 - *épargne au cours de la phase de remboursement*, permettant au client d'accumuler des « fonds propres » en vue du financement de la croissance de son activité professionnelle et servant également de dépôt de garantie.

Les clients d'une « institution de microcrédit » seraient ainsi structurellement débiteurs ; le problème de la protection de l'épargne du public ne se poserait donc pas réellement. Le financement des institutions de microcrédit ne pourrait être assuré que par des ressources externes institutionnelles (bailleurs de fonds ou banques commerciales). Ces institutions disposent des moyens et de l'expertise pour prêter en toute connaissance de cause.

- *seraient soumises à un simple enregistrement auprès de l'instance de supervision du secteur financier* (la BRH), sans autorisation préalable ; cette liberté de constitution est essentielle pour permettre aux initiatives à la base de lancer des activités de microfinance. La BRH pourrait, toutefois, être autorisée à intervenir en cas de dysfonctionnement grave.
- *pourraient adopter des formes juridiques d'organisation diverses* : association, fondation, coopérative, société (anonyme dans le droit haïtien actuel) ; la seule exigence serait de disposer de la personnalité civile, ce qui suppose que le droit commun haïtien soit amélioré sur ce point (cf. 3.1).
- *ne feraient l'objet d'aucune réglementation prudentielle ni supervision spécifiques* ; les institutions de microcrédit seraient cependant tenues de fournir annuellement :

- *un rapport d'activité* décrivant la clientèle, les produits et services fournis, les zones d'activité, le réseau de « points de ventes », les relations avec des partenaires techniques nationaux ou internationaux ;
- *des états financiers* comprenant un compte d'exploitation et un bilan, ainsi que des annexes présentant les sources de financement, la politique de provisionnement des créances douteuses et une analyse des performances du portefeuille ; ces états devraient être signés par le dirigeant (un audit externe ne serait pas obligatoire).
- *seraient incitées à constituer une association professionnelle dont l'objectif serait la promotion des « bonnes pratiques » en manière de microfinance (cf. section 4).*

4. NORMES DE GESTION

4.1. SITUATION ACTUELLE

(1) Une des spécificités de la micro-finance en Haïti est le relatif isolement des IMF et le faible niveau de concertation ou de coopération entre IMF, notamment en ce qui concerne les IMF hors secteur coopératif. Le KNFP constitue une initiative de concertation.

Les institutions de microfinance de statut non coopératif sont diverses dans leur origine et approche du métier de la microfinance. En l'absence d'organisation officielle ou privée responsable d'un suivi ou d'une coordination, elles ont été créées et se développent dans un relatif isolement.

Le Conseil National de Financement Populaire (KNFP) a été constitué par plusieurs IMF de méthodologie et statuts différents, afin de mettre en commun expérience et méthodes. Le KNFP est à l'origine de la présente mission.

(2) Les caisses populaires encadrées par DID s'inscrivent dans une perspective de constitution d'un réseau de micro-banques.

Les caisses populaires sont théoriquement toutes recensées et contrôlées par le CNC. Dans les faits ce n'est pas le cas, et il existe des coopératives résultant d'initiatives individuelles ou collectives, isolées et sans concertation avec le CNC et encore moins de contrôle.

Le besoin de mise en commun et de regroupement des coopératives s'exprime de plus en plus. Des initiatives tendent à se développer pour des échanges et collaborations :

□ **Projet Revitalisation du Mouvement Coopératif Haïtien (PRMCH) :**

Ce projet résulte d'une initiative d'un bailleur de fonds et non des coopératives de base. Le projet, et son opérateur DID, ont pour objectif à moyen terme de faire émerger un véritable réseau micro-bancaire mutualiste. A cette fin, DID s'efforce d'uniformiser ou, du moins, de faire converger les pratiques et procédures de gestion

et les stratégies des caisses populaires encadrées (au nombre de 60). De facto, une certaine collaboration peut ainsi s'instaurer à travers le projet.

- **Association Nationale des Caisses Populaires Haïtiennes (ANACAPH).** Il s'agit d'une association de 24 caisses populaires appuyée par le PRMCH. Son objet est de développer des échanges entre caisses populaires. Cette association pourrait représenter l'ébauche d'une véritable fédération des caisses populaires.

(3) Les pratiques en matière de gestion des IMF non-coopératives sont encore peu « professionnelles » et la publication d'informations de gestion ne répond pas aux « bonnes pratiques » internationales de la microfinance.

Le niveau de professionnalisation des IMF non-coopératives en Haïti est, de l'avis général, encore faible. Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer cet état de fait :

- le développement relativement récent du secteur ;
- l'absence de concertation entre IMF ou partenaires techniques étrangers ;
- l'absence de bailleurs de fonds jouant le rôle de leader en matière de microfinance et, à ce titre, aidant les autorités à mettre en œuvre un programme d'appui national et de promotion des bonnes pratiques.

4.2. PROPOSITIONS

(1) L'association des institutions de microcrédit aurait pour rôle principal d'organiser la concertation sur les « bonnes pratiques » à recommander et le suivi de leur application par les IMF non-coopératives. Elle pourrait accorder un label à ses membres respectant ces « bonnes pratiques ».

Selon les propositions faites ci-avant en 3.3.-3, les « institutions de microcrédit » seraient non réglementées et non supervisées. Cet espace de liberté devra inclure des incitations à la professionnalisation des IMF. En l'absence de réglementation, cette évolution doit reposer sur une démarche volontaire. Il serait opportun de commencer dans cette voie sans attendre une réforme du cadre juridique.

L'association des institutions de microcrédit pourrait :

- définir des bonnes pratiques, éventuellement avec des niveaux différents, notamment en matière de système d'information de gestion et de publication d'états financiers ;
- suivre le respect de ces bonnes pratiques par les IMF ;

- accorder un label (ou des labels) garantissant aux tiers le respect de certaines bonnes pratiques de gestion.

Ainsi, les bailleurs de fonds et institutions financières disposeraient d'un critère leur permettant d'accepter d'examiner des demandes de financement.

L'élaboration de normes et d'un code de bonnes pratiques nécessitera un appui technique et financier des bailleurs de fonds et des instances publiques. Mais ce processus dépend surtout d'un engagement fort de la part des IMF eux-mêmes, sans lesquelles aucun progrès ne sera envisageable.

(2) L'association professionnelle des micro-banques pourrait être responsable, de par la réglementation, de l'organisation de la concertation et des échanges en matière d'amélioration de la gestion et de la publication des états financiers des micro-banques.

L'association professionnelle des micro-banques, qui serait prévue dans la loi bancaire et à laquelle l'appartenance serait obligatoire, devrait avoir un rôle d'animation du secteur et d'organisation de l'amélioration des capacités de gestion des différentes micro-banques. Elle serait tenue de rendre compte annuellement à la BRH, ou à l'instance de supervision déléguée, de son programme d'action et des progrès réalisés par les micro-banques.